



《钦定台规》： 中国古代最完备的监察法典

核心阅读

我国古代廉政文化源远流长，有许多光辉的思想。习近平总书记强调，“研究我国反腐倡廉历史，了解我国古代廉政文化，考察我国历史上反腐倡廉的成败得失，可以给人以深刻启迪，有利于我们运用历史智慧推进反腐倡廉建设”。《钦定台规》作为我国古代最完备的监察法典，至今仍具有重要的政治和法律意义。

□ 焦 利

中国历代统治者都以“明主治吏不治民”为圭臬，非常重视对官吏的管理，形成了一套完整的治官之法，而监察制度和监察法是其中最重要的内容之一。它的基本任务就是整肃百僚，以维护封建国家机器正常运转，其“彰善癉恶，激浊扬清”的社会调整功能对今天仍有重要借鉴意义。

从秦汉到明清，随着中国古代整体法制的进步，监察机构的设置与监察制度的构建以及监察活动的规范，都不断法律化。监察法律的内容从附着于整体法典到独立成篇，从零星条文到完整严密的专门法典，直至成为内容完善、结构严密、内部协调、形式统一、具有一定独立性的法律体系。中国古代监察法经历了数千年没有间断的历史发展过程，它不仅反映了中国本土法文化的鲜明色彩，而且在世界监察法律史上也占有重要的地位，是凸显中华法系特点的一个重要方面。而清朝制定的《钦定台规》可以说是其中的集大成者，堪称中国古代监察立法的最高成就。

“台规”即“御史台的规则”，御史台就是中国古代的监察机构，明清时期改称都察院；“钦定”就是皇帝亲自审定。《钦定台规》的“钦定”二字，赋予了它超越以往任何朝代监察法规的地位，使其成为中国监察法制史上第一部以皇帝名义颁布的、级别最高的一部监察法典。《钦定台规》始纂于乾隆八年（公元1743年），当时为八卷，共22目。嘉庆七年（公元1802年）重修为18目。道光七年（公元1872年），内容增加为40卷，有大量增加的条款，多数为乾隆九年至乾隆五十九年时所增，兼有少量嘉庆初新颁的条款。道光朝的《钦定台规》编纂体例出现重大调整，总体分为八大类，各类下再分若干条目，条分缕析，一目了然。从立法技术上讲更为科学、系统。光绪年间，《钦定台规》再次增辑为42卷，体例未变，内容上增加了道光、咸丰、同治、光绪历朝新增的各种监察规定，并且也保留了部分乾隆时的旧例，是清代台规中的最后版本，也是最完整的版本。台规由都察院汇辑有关监察制度方面的上谕及皇帝批准的奏议、条例等，分类

编辑，分为训典、宪纲、六科、五城、各道、稽查、巡察和通例等八类。每类又分若干目。各类、目内容按文件产生时间顺序排列，间有若干文献附于各类之后。它的问世标志着由秦汉开始确立并经此后各代完善、细密的中国古代监察法律规范化进程的最终完成，堪称中国古代历史上最完备的一部监察法典，具有重要的政治和法律意义。

《钦定台规》确立了 监察机构和监察人员的 特殊地位

《钦定台规》把监察机构（都察院）作为一支特殊的政治力量，即“天子之耳目，朝廷之腹心”，监察官是皇帝的耳目，代表皇帝行使监察权，因而只对皇帝负责，具有相当高的地位。《钦定台规》规定监察官员具有上可谏君、下可纠臣之权力，身负拾遗、补阙、规谏君主、监察吏治、严禁结党、监督稽核财政收入、监督各级考试、稽察刑名案件等多项职责，可以说是无所不监。其他机构，无论是行政机构、军事机构、文教机构还是为皇室服务的机构等，均各有专责。都察院则是专门用于监察其他机构的，具有居高临下的态势，便于行使监察职能。《钦定台规》规定，都察院的给事中、监察御史等监察官员，于国家政治得失、用人行政以及他们认为大利大害、应兴应革之事，均有发言权。而且，这种发言权受到最高统治者的保护。正如康熙十一年上谕指出的：“一切吏治民生，得失利弊，皆宜殚忠极虑，据实直陈。”只要言官不触犯皇权的根本利益，不造谣诽谤、挟私陷害，皇帝是极力保护他们，并鼓励他们“披肝露胆、极言直陈”，即使所奏不当，亦不怪罪，甚至指参错谬，一般的处罚也只是调离职务而已。以此保护和调动监察官的积极性，使其真正担负起监察、直言的重任。这种垂直领导的监察体制得到法律的确认，使得监察机关成为既有权威又有效能的独立机构，有可能“以卑察尊”，澄清吏治、维护国家利益，同时也进一步强化了皇权的统治。

《钦定台规》使得监 察活动和监察官的选任 考核有法可依

《钦定台规》的制定和执行，一方面，保证了清代最高统治者将全国的官吏、军队、司法、行政、文教、财政等机构全部置于自己的监督之下，另一方面，也使得监察机构的监督活动有法可依。例如，台规中的“序官”规定了都察院的设官、职掌、官员品级及其变化；“陈奏”是都察院官员的奏事制度；“典礼”是科道官员对朝会、临雍、祭祀等大典侍班纠仪的规定；“考绩”为监察“京察”“大计”“军政”等考核文武官员的制度；“会臧”是与刑部、大理寺等机构会审、稽核案件的规定；“辨诉”是处理京控案件的规定。

“六科”是关于吏、户、礼、兵、刑、工六科职掌及要求的規定，分“通掌”与“分掌”两目。“通掌”为六科的共同任务及其要求；“分掌”分别规定各科的具体任务及其要求。

“各道”是关于各道监察御史，包括稽察宗人府御史、稽察内务府御史等的职掌及其办事制度。它亦为“通掌”与“分掌”两目。分别规定各道的共同任务、要求及各道的具体职掌与要求。

“稽察”是派都察院官员专门监察某些特殊机构的制度，分“京通十六仓”“户部三库”“八旗”“宗人府等衙门”“考试”“銓选”等目，对如何派员稽察以及稽察内容和要求，做了详细规定。

“巡察”是派都察院官员到各地巡视、监察的制度。

“通则”是关于都察院所属科、道等官员的选拔标准、方法、升转制度及风闻言事、举劾保密、发现弊端、及时整顿等各种法律措施，它在一定程度上反映了监察机构自身建设方面的要求。清代皇帝认为，御史为朝廷“耳目之官，关系最要，必须选用得人，方能称职”。因此，对都察院各官的考选历来较严，监察官选任，大多要经过严格的考试。监察官必须是德才兼备之士，忠于皇上、忠于职守，这是最基本的政治素质要求。此外，还必须符合以下几个条件，才能被选

为监察官：第一，监察官要具有清正刚直、嫉恶如仇的品质；第二，要具有较高的文化素质；第三，要具有实践经验和工作能力；第四，在年龄方面，一般会选择30至65岁经验丰富、思想成熟、精力充沛的中年人。

此外，台规还特别规定了监察官员的任职回避制度。简单讲，就是“同官避亲，外官避籍”。有亲属关系的，特别是直系亲属，京官不得在同一衙门、外任官不得在同一地区任职；外任官不得到本籍、祖籍和寄籍任职；科考监试官员子弟回避在本地考试。对于监察官人选的这些高标准、严要求，在削弱封建裙带关系的影响、避免被监察者控制监察者、保证监察部门行使职权等方面发挥了积极作用。

为了制衡监察官的权力，台规还规定了御史之间“互相纠举”的互察互监制度。都察院的普通小御史，也可以通过“封章密劾，直达御前”的程序，弹劾其顶头上司，甚至是都察院的一把手。这些规定使监督者同样能够被监督，一定程度上实现了使监察官“正人先正己”的目标。

清代前期，监察法执行的效果十分明显，对于提高行政效率、惩奸举贤、察吏安民、维持清代近三百年的统治，发挥了积极作用。但是，在专制主义政体下监察权附着于皇权，因此监察制度的存废、监察权行使的范围与效果，都要受到皇权的制约。作为封建专制制度的产物，清代监察法有其固有的局限性，尤其是在乾纲独断的专制主义极端发展的清朝，监察法的实施、监察机构职能的发挥、监察成效的大小，无不与君主之意志、党争之消长，以及监察官的个人能力品行有着直接的关系。特别是清代后期，官场腐败不堪，法律规定与法律实践严重脱节，监察法几成具文，号称“典章美备”的《钦定台规》也无法挽救清政府腐朽没落的命运。其中缘由，令人深思。



开放使文化更有影响力

□ 张文珍

改革开放40多年来，中国文化积极融入世界，主动学习吸纳人类文明的一切优秀成果，在与其他文化相互激荡融合中取长补短，交流互鉴，焕发出新的生机和活力，取得了举世瞩目的巨大成就。进入新时代，开放依然是我国的主流，中国文化也必将顺应开放的大潮，站在世界文化发展的高度，以更加包容的气度，宽阔的胸襟，海纳百川，博采众长，不断铸就新的辉煌。

开放使中华文化更具生机活力。文化的特征之一就是相互之间可以交流学习，而且这种交流越广泛深入，彼此之间的影响越大，交流互鉴、互利共赢的可能性越大。习近平总书记指出，人类的历史就是在开放中发展的。任何一个民族的发展都不能只靠本民族的力量。只有处于开放交流之中，经常与外界保持经济文化的吐纳关系，才能得到发展，这是历史的规律。人类取得进步的关键就在于各民族之间的相互影响，与世隔绝则停滞不前。竞争是事物发展的重要动力，文化也不例外，在开放的大背景下，不同文化间碰撞融合、交流互鉴，更能取长补短，自我完善，焕发新的活力和生命力。正像习近平总书记所说：“当今世界是开放的世界，艺术也要在国际市场上竞争，没有竞争就没有生命力。”

开放提供了展示中华文化独特魅力的广阔舞台。中华文化是璀璨夺目的文化瑰宝，是人类共有的精神财富，是世界文化多样化的重要一环。世界的本质就是多样互补，异彩纷呈才成就多彩世界。中华文化在世界多元文化的大合唱中发出强劲的声音，在世界多元文化大格局中占据重要的地位。习近平总书记强调：“要努力展示中华文化独特魅力”，“把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来，把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足本国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去。”这是具有五千年文

明历史的大国应有的责任和担当，也是中华文化自身发展壮大的需要。

开放更能凸显文化的独特作用，为中国赢得良好外部发展环境。文化是一种柔性的力量，能直接作用于人的心灵与情感，使人在不知不觉间受到感染，所谓文化如水、润物无声。文化可以增进不同国家不同民族间相互了解，能化解分歧，消除误会、隔阂与偏见，增进彼此友谊，进而促进国家关系的发展，共筑和谐世界。习近平总书记在全文艺工作座谈会上发表重要讲话指出，当前，国际社会对中国的关注度越来越高，他们想了解中国，想知道中国人的世界观、人生观、价值观，这些光靠正规的新闻发布、官方介绍是远远不够的，“文艺是最好的交流方式，在这方面可以发挥不可替代的作用……文艺工作者要讲好中国故事、传播好中国声音、阐发中国精神、展现中国风貌，让外国民众通过欣赏中国作家艺术家的作品来深化对中国的认识、增进对中国的了解”。在开放的背景下，

文化的这种润物无声的“外交”作用得以充分展现。可以说，文化在当今国际关系中扮演着越来越重要的角色，发挥着越来越重要的作用，文化已经成为一项重要的国家战略性资源。

历史的经验告诉我们，什么时候坚持开放包容的国策，与外部世界保持良好互动，就会思想解放，经济发展，文化繁荣，国力强盛；反之就会思想僵化，经济落后，文化凋敝，国运衰微。不同文化间的相互交流学习，曾经是也必将推动人类社会发展的有效途径。在开放的大背景下，中国文化只会越来越发展，越来越具有影响力。



《中国教育现代化2035》以及同时发布的《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022）》，在系统阐述教育现代化总体目标的基础上，细化了目标、分解了任务、排列了步骤、提出了措施。也可以说，党中央、国务院关于中国教育的这两个最新的纲领性文件，一方面用“指标”来展开“目标”，另一方面用“目标”来统率“指标”，很好地体现了“目标”和“指标”之间的辩证法。

教育现代化是一个宏大的社会工程，其合理性的首要前提，是它具有非常明确而系统的价值目标。《中国教育现代化2035》提出了八大基本理念，分别涉及教育活动功能（更加注重以德为先、更加注重全面发展）、教育服务供给（更加注重面向人人、更加注重终身学习）、教育教学方式（更加注重因材施教、更加注重知行合一），以及教育事业决策（更加注重融合发展、更加注重共建共享），对教育现代化目标做了科学而融贯的阐述。

但普遍的、抽象的价值目标，必须转化为可操作、可验证的实证指标。这种转化本身就是作为“社会主义现代化”之核心的“行动合理化”的要求。对于教育现代化来说，没有从价值目标向实证指标的转化，就无法从理论转到实践，无法把理想变成现实。以“实现基本公共教育服务均等化”的目标为例，为实现这个目标，我们要确保不同人群的受教育机会均等化，要针对由各种因素造成的困难群体采取重点帮扶措施，要在办学条件、师资配备和管理团队等方面推进普遍达标，等等。所有这些措施都可以具体化解为一些具体指标；只有细化为这些具体指标，中国教育现代化才可得到真正推进。

在实际工作中，指标与目标之间的复杂关系的实际意义，不可低估。对于一个地区或一所学校来说，指标作为目标的外在显示度，其相关表现的变化往往会很快引起教育环境和办学条件方面的相关变化，而这种变化会反过来对教育事业和办学工作造成实质性影响。一些地区和学校之所以重视经费、人才、奖励、升学率等指标上的表现，很大程度上是因为对地区教育状况和学校办学水平，领导、专家、家长 and 公众们往往只看当下的指标表现状况，而忽视长远的目标实现程度，只根据指标表现状况来进行教育评价和教育决策，而这种评价和决策往往会给相关地区和学校带来经费投入、师资和生源的流向等方面或积极或消极的变化的。

总体上说，没有指标的目标是空洞的，没有目标的指标是盲目的。无论在宏观的社会工程的层面上，还是在微观的组织管理的层面上，都要防止因为指标和目标之间关系的多样性、间接性和变动性，而导致目标的空洞化和指标的盲目化这两种倾向。

指标与目标之间关系的多样性。在一定范围（尤其是全国范围）设定的价值目标，在不同地区、在同一地区的不同发展阶段上、不同发展环境中，往往需要通过不同的实证指标来加以实现。以“办人民满意的教育”这个价值目标为例，它在沿海和内地，在城市和农村，在老少边穷岛和其他地区，显然是必须体现为不同的实证指标的。在中国这样一个大国推进教育现代化，既要避免因为强调教育发展目标的一致性而在不同地区一刀切地设置和追求同样的教育发展指标，也要避免因为地区状况千差万别而忘记了，我们不仅有可能而且有义务通过各方面的精准扶贫，而确保各民族大家庭不同成员尽可能享有同样水平的各类教育。

指标与目标之间关系的间接性。在一定层面（尤其是抽象理念层面）设定的目标，要通过一系列指标来实现，而其中有的指标与目标的关系更加直接一些，有的指标则与目标的关系比较间接一些。以“发展中国特色世界先进水平的优质教育”的目标为例，有关教育理念水平、教育质量标准、课程建设要求、教材选用标准等方面的措施和要求，与优质教育目标的联系比较直接，而有关具体的课堂教学方法、班级组织形式、教材出版单

用好『目标』和『指标』的辩证法

□ 童世骏

位、家校联系方式和校企合作形式等要求，与优质教育目标的联系就是比较间接的了。相对于前一类指标，后一类指标的约束性应该更弱些。因此，无论是布置任务、下达指标的一方，还是落实任务、追求指标的一方，都要避免主次不分、本末倒置，以避免出现事倍功半、得不偿失甚至饮鸩止渴、南辕北辙的情况。

指标与目标之间关系的可变性。在一定时刻（尤其是发布行动纲领和实施方案的时候）设定的目标，根据该时刻的客观条件和主观认识所分解或“转译”的那些指标，它们之间关系的内涵，或它们之间关系的权重，是可能随着时间推移而发生变化的。当下中国教育所对应的经济基础、社会氛围、人口状况、产业需求、技术条件和国际环境等，显然不同于五年之前，也一定会不同于五年之后。而我们今天对教育目的、教育公平、教育质量、教育活力等的理解，与五年前相比有很大进步，相信随着新时代中国特色社会主义事业的发展，随着中国教育现代化事业的推进，我们的认识还会进一步提高。在坚定不移地瞄准建设教育强国目标的同时，根据客观条件的变化和主观认识的提高，及时调整作为教育现代化之整体目标之组成部分、表现形式、实现措施和推进阶段的种种指标，将是确保《中国教育现代化2035》行动纲领行之有效、硕果累累的重要保障。

相对来说，国家教育现代化的顶层设计中已经克服了重视目标而忽视指标的倾向，而在教育现代化的中层推进和基层落实过程中，则要求下更大力气克服只顾指标而忘记目标的偏向。《中国教育现代化2035》在提出推进教育现代化的八个“更加”的基本理念的同时，还提出了推进教育现代化的七个“坚持”的基本原则，为我们在推进教育现代化进程中用好指标和目标辩证法，提供了切实指导：“坚持党的领导”和“坚持服务人民”，是根本的保障；“坚持中国特色社会主义”和“坚持改革创新”“坚持依法治国教”，是既避免盲目照搬西方指标，也避免违反教育发展普遍规律的导向；而“坚持优先发展”和“坚持统筹推进”，则有助于通过教育发展具体指标的合理制定和有效落实，而确保教育事业有高水平可持续发展的状态。